Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 951 Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen

Nr. 4 HERDRUK[1]

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 december 2025 en het nader rapport d.d. 18 mei 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 juni 2025, nr. 2025001342, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2025, nr. W01.25.00144/I, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2025, no. 2025001342, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, met memorie van toelichting.

[1] Herdruk i.v.m. correctie ondertekenaar

kst-36951-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Samenvatting

Inhoud en achtergrond van de wetsvoorstellen

Artikel 119 van de Grondwet regelt dat Kamerleden en bewindspersonen voor het begaan van ambtsdelicten terechtstaan voor de Hoge Raad. De regering of de Tweede Kamer moet een opdracht tot vervolging van de verdachte geven. Deze procedure kent volgens de regering verschillende knelpunten. Zo is het mogelijk dat politieke motieven een rol spelen bij het geven van de opdracht tot vervolging. Daarnaast vindt de berechting in eerste aanleg plaats bij de Hoge Raad, zonder de mogelijkheid om vervolgens tegen een uitspraak van de Hoge Raad in hoger beroep te gaan. Verder is de procedure praktisch moeilijk werkbaar, o.a. door de onduidelijke en gebrekkige regelgeving. In 2021 adviseerde de commissie herziening wetgeving ambtsdelicten daarom de procedure te herzien.

Twee wetsvoorstellen

De regering heeft twee wetsvoorstellen ingediend om de procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten te wijzigen. Het eerste voorstel wijzigt artikel 119 van de Grondwet. Die wijziging houdt in dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de opdracht tot vervolging geeft, in plaats van de regering of de Tweede Kamer. Verder wordt niet langer bepaald dat de berechting plaatsvindt door de Hoge Raad. Hierdoor kan de berechting van ambtsmisdrijven bij de rechtbank en het gerechtshof plaatsvinden. Voor de periode waarin het huidige artikel 119 van de Grondwet nog van kracht is en binnen de grenzen van deze bepaling wordt met het tweede voorstel – de Herzieningswet – een nieuwe procedure ingericht. Omdat de twee wetsvoorstellen nauw met elkaar verbonden zijn, brengt de Afdeling advisering van de Raad van State twee gelijkluidende adviezen uit.

Wijziging van de Grondwet wenselijk

Een groot bezwaar tegen de huidige procedure is de politieke betrokkenheid bij de beslissing om een Kamerlid of bewindspersoon te vervolgen. De Afdeling advisering deelt de opvatting van de regering dat dit politieke element uit de procedure moet worden gehaald. Daarnaast volgt de Afdeling advisering de regering in haar argumentatie om de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten in de Grondwet te verankeren. Zij vindt het belangrijk dat in artikel 119 van de Grondwet kernelementen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten verankerd blijven.

Enkele kritische kanttekeningen

De Afdeling plaatst ook enkele kritische kanttekeningen bij de wetsvoorstellen. Zo is zij niet overtuigd van de route die de regering kiest door met de Herzieningswet alvast enkele praktische knelpunten in de procedure op te lossen, vooruitlopend op wijziging van de Grondwet. De keuze hiervoor moet de regering nader motiveren in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de nadelige gevolgen van berechting van Kamerleden en bewindspersonen in drie instanties explicieter in de afweging moeten worden betrokken. Berechting in drie instanties kost veel tijd, terwijl het voor de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen in de rechtsstaat van belang is dat een verdenking niet te lang boven de markt blijft hangen.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van de wetsvoorstellen.

Advies

1. Inleiding en leeswijzer

De regering heeft bij de Afdeling twee wetsvoorstellen ingediend om de procedure te wijzigen voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens het plegen van ambtsdelicten. Artikel 119 van de Grondwet bepaalt nu dat Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd terecht staan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer. Het eerste wetsvoorstel wijzigt artikel 119 van de Grondwet zodat deze opdracht niet langer door de regering of de Tweede Kamer wordt gegeven, maar door de Procureur-Generaal (PG) bij de Hoge Raad. Het tweede voorstel – de Herzieningswet – beoogt een herziening van de procedure binnen het bestaande kader van artikel 119 van de Grondwet, zodat in de periode tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet enige knelpunten worden opgelost.

Gelet op de nauwe samenhang tussen de grondwetswijziging en de Herzieningswet brengt de Afdeling gelijkluidende adviezen uit over beide voorstellen. De opbouw is als volgt.

In deel A geeft de Afdeling een algemene inleiding waarin zij de context van de beide wetsvoorstellen schetst en waarin zij ingaat op de knelpunten die zich voordoen in de huidige procedure (punt 2). Punt 3 schetst de inhoud van de wetsvoorstellen en punt 4 de constitutionele uitgangspunten die relevant zijn bij de beoordeling ervan.

Deel B behandelt het voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Daarin komt de noodzaak tot grondwettelijke verankering aan bod (punt 5) en de vormgeving van artikel 119 van de Grondwet (punt 6).

Deel C gaat over de Herzieningswet. Daarbij komen de wenselijkheid van de Herzieningswet als «tussenoplossing» aan de orde (punt 7) alsmede de vormgeving van deze wet (punt 8).

Dit nader rapport bevat een reactie op de opmerkingen van de Afdeling advisering in deel B van het advies. De opmerkingen van de Afdeling in deel C van het advies zijn van een reactie voorzien in het nader rapport bij het wetsvoorstel voor de Herzieningswet.

DEEL A – ALGEMEEN

2. Context van de wetsvoorstellen

a. De huidige procedure voor de vervolging van ambtsdelicten

De wetsvoorstellen hebben betrekking op ambtsdelicten gepleegd door leden van de Eerste en Tweede Kamer, ministers en staatssecretarissen. Het gaat om delicten als verduistering,[2] valsheid in geschrifte[3], corruptie[4] en misbruik van gezag[5]. Het gaat ook om andere strafbare feiten die gepleegd zijn onder de strafverzwarende omstandigheden waarbij iemand een bijzondere ambtseed schendt of gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.[6]

---

[2] Artikel 359 en 361 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).
[3] Artikel 360 Sr.
[4] Artikel 363 Sr.
[5] Artikel 365 Sr.
[6] Zie artikel 44 Sr.

De huidige procedure kan worden geïnitieerd door de regering of door de Tweede Kamer. In beide gevallen kan de PG uiteindelijk de opdracht tot vervolging krijgen. De berechting vindt in eerste en enige instantie plaats door de Hoge Raad.

i. Vervolgingsopdracht door de regering

De procedure via de regering begint met een aangifte bij het ministerie, het Openbaar Ministerie of de PG.[7] Zo nodig wordt de aangifte via de Minister van Justitie toegestuurd aan de PG, die een oriënterend onderzoek kan verrichten. Vervolgens stelt de PG de Minister van Justitie op de hoogte van de bevindingen. Die kan de PG opdracht geven tot een opsporingsonderzoek. Na afloop van dit onderzoek wordt de Minister geïnformeerd. De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (hierna: Wmv) bepaalt dat de regering daarna beslist over een opdracht tot vervolging aan de PG bij koninklijk besluit.[8] Een besluit hiertoe wordt toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer.

ii. Vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer

In de tweede variant geeft de Tweede Kamer opdracht tot vervolging.[9] In grote lijnen houdt deze procedure in dat ten minste vijf Tweede Kamerleden een aanklacht indienen wegens een vermoedelijk ambtsdelict. Als de Tweede Kamer besluit de aanklacht in overweging te nemen, stelt zij een commissie van onderzoek in. Deze commissie kan bescheiden, inlichtingen en bewijzen verzamelen en opsporingsonderzoek verrichten.[10] Deze commissie heeft echter geen opsporingsbevoegdheden en kan ook niet de opdracht geven aan opsporingsinstanties om dergelijk onderzoek te verrichten. Na afloop van het onderzoek, brengt de commissie verslag uit aan de Tweede Kamer. Als zij gronden tot vervolging ziet, geeft de Tweede Kamer opdracht aan de PG om vervolging in te stellen.

b. Knelpunten in de huidige regeling

De huidige regeling voor de vervolging van ambtsdelicten heeft tot nu toe niet geleid tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon. Wel heeft de Tweede Kamer verschillende keren een onderzoekscommissies ingesteld. Zo deed de commissie-De Wijkerslooth onderzoek naar het uitlekken van de Prinsjesdagstukken en de commissie-Schouten naar het mogelijk lekken van informatie uit de «commissie stiekem» van de Tweede Kamer.[11] Beide commissies waren kritisch over de regeling vanwege de onduidelijkheid en gedateerdheid van de Wmv en de

---

[7] Zie ook de nadere uitwerking in het Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, Stcrt. 2018, 3803.

[8] Artikel 5 Wmv.

[9] Zie uitgebreider de Wmv.

[10] Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de Wet op de Parlementaire Enquête 2008.

[11] Rapport van commissie De Wijkerslooth «Publiek geheim», Kamerstukken II 2009/10, 32 173, nr.2. Verslag van de commissie van onderzoek van de Tweede Kamer inzake het mogelijk lekken van informatie uit de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 20 januari 2016 (commissie Schouten), Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2.

beperkte bruikbaarheid van bevoegdheden voor de opsporing van strafbare feiten.

In 2018 heeft de regering een adviescommissie – de commissie-Fokkens – opdracht gegeven om te adviseren over een fundamentele herziening van de regeling voor de vervolging van ambtsdelicten. In haar eindrapport noemt de commissie-Fokkens een aantal bezwaren tegen de huidige regeling.[12] Eén bezwaar is dat politieke motieven een rol kunnen spelen in de procedure doordat de regering of de Tweede Kamer de opdracht tot vervolging moet geven. Een tweede bezwaar is dat in de huidige regeling berechting in eerste en enige aanleg plaatsvindt door de Hoge Raad, waardoor er geen mogelijkheid is om in beroep te gaan tegen een uitspraak.

In allerlei internationale verbanden is er verder op gewezen dat drempels voor vervolging van politici moeten worden weggenomen. In 2018 heeft bijvoorbeeld de Group of States against Corruption (GRECO) in het kader van de vijfde evaluatieronde een aanbeveling gedaan om de wetgeving rondom de vervolging van ambtsdelicten door bewindspersonen en Kamerleden te wijzigen.[13]

3. De wetsvoorstellen

Bij de herziening van de procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers volgt de regering twee parallelle sporen. In deze paragraaf komt allereerst de wijziging van artikel 119 van de Grondwet aan de orde (onderdeel a) en vervolgens de Herzieningswet (onderdeel b).

a. De wijziging van artikel 119 van de Grondwet

In het nieuwe artikel 119 wordt bepaald dat de PG, behoudens gevallen in de wet bepaald, de opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen geeft wegens ambtsdelicten. Daarmee geven niet langer de Tweede Kamer of de regering de opdracht tot vervolging. Het voorgestelde artikel bepaalt ook niet meer dat berechting plaatsvindt bij de Hoge Raad. Nadat de wijziging van artikel 119 van kracht is geworden, zal met een nieuwe uitvoeringswet de procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten moeten worden vormgegeven. Daarbij is het voornemen van de regering om aan te sluiten bij de in strafzaken gebruikelijke procedure van berechting in drie instanties.

b. De Herzieningswet

i. Een nieuwe procedure

Met de Herzieningswet wordt een nieuwe procedure ingericht voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten binnen het kader

---

[12] Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens), «Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen», bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 340, nr. 19.

[13] Greco Eval5Rep (2018)2, 7 december 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 19.

van het huidige artikel 119 van de Grondwet. Deze procedure wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). De Wmv wordt met dit wetsvoorstel ingetrokken. Als artikel 119 van de Grondwet gewijzigd is, zal de in de Herzieningswet vastgelegde procedure worden vervangen door een nieuwe procedure. De procedure in de Herzieningswet is daarmee bedoeld als een tijdelijke oplossing, zoals in deel C nader aan de orde komt.

De PG kan volgens het voorstel voor de Herzieningswet een opsporingsonderzoek starten wanneer hij kennis krijgt van het mogelijk begaan van een ambtsdelict (bijvoorbeeld door een aangifte) of als hij daartoe een opdracht krijgt van de regering of Tweede Kamer.[14] De PG geeft vervolgens leiding aan een onderzoeksteam van ambtenaren van de politie, de rijksrecherche en het OM. Tijdens dit onderzoek kunnen de opsporingsbevoegdheden worden toegepast die in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen.[15] Het opsporingsonderzoek duurt in beginsel drie maanden. Deze termijn kan door de Hoge Raad telkens met drie maanden worden verlengd.[16] De Tweede Kamer en de regering kunnen de PG opdragen het opsporingsonderzoek tussentijds te beëindigen.[17]

Na afronding van het opsporingsonderzoek stuurt de PG een verslag van het opsporingsonderzoek aan de regering en de Tweede Kamer. De regering en de Tweede Kamer moeten dan elk afzonderlijk binnen drie maanden besluiten over het geven van een opdracht tot vervolging. Zij kunnen ook een opdracht tot vervolgonderzoek aan de PG geven.[18] Als een opdracht tot vervolging wordt gegeven, stelt de PG een dagvaarding op en brengt hij deze uit bij de Hoge Raad.[19] De Hoge Raad zal de strafzaak vervolgens in eerste en enige aanleg berechten in een kamer van zeven raadsheren.[20]

ii. Het schrappen van strafbaarstellingen

Met de Herzieningswet worden specifieke strafbaarstellingen met betrekking tot bewindspersonen uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt.[21] De huidige artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht stellen bewindslieden strafbaar die opzettelijk of door grove schuld in strijd met de Grondwet of ander regelgeving bestuurlijk handelen.[22]

4. Constitutionele achtergrond

In een rechtsstaat is de staat gebonden aan het recht. Deze gebondenheid geldt ook voor Kamerleden en bewindspersonen die als politieke ambtsdragers hun bevoegdheden uitoefenen. Voorkomen moet worden dat zij misbruik maken van die bevoegdheden. Gebondenheid aan het recht betekent ook dat politieke ambtsdragers zich voor de rechter moeten verantwoorden indien zij verdacht worden van een strafbaar feit, in het

---

[14] Artikel II, onderdeel H (artikel 485a) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.59).
[15] Artikel II, onderdeel H (artikel 485b) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.60).
[16] Artikel II, onderdeel H (artikel 485d, eerste lid) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62, eerste lid).
[17] Artikel II, onderdeel H (artikel 485c) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.610.
[18] Artikel II, onderdeel H (artikel 485d) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62).
[19] Artikel II, onderdeel H (artikel 485e) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.63).
[20] Artikel III, onderdeel A en Artikel VI, onderdeel A (onder Artikel IIA, onder E).
[21] Artikel I, onderdeel A.
[22] Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, paragraaf 5. Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 355 en 356 Sr).

bijzonder van een ambtsdelict.[23] Daarbij is van belang dat er een goed werkbare procedure bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter bestaat, waarin zowel de rechten van de verdachte als die van eventuele slachtoffers gewaarborgd zijn en waarin het met de berechting van ambtsdelicten gediende algemene belang tot uitdrukking komt. Deze procedures moeten worden gezien tegen de bijzondere achtergrond van de ministeriële verantwoordelijkheid (punt 4.a) en de parlementaire immuniteit (punt 4.b).

a. Ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 42 tweede lid van de Grondwet ligt ten grondslag aan zowel de politieke ministeriële verantwoordelijkheid als de strafrechtelijke. Bewindspersonen zijn allereerst politieke verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Dit houdt kort gezegd in dat zij zich ten overstaan van de Tweede en Eerste Kamer verantwoorden over het gevoerde en te voeren beleid en in dat kader gevraagd en ongevraagd de noodzakelijke inlichtingen verstrekken.[24] Het idee daarachter is dat het primair aan de gekozen volksvertegenwoordiging is om het beleid van de regering te controleren. Deze parlementaire controle kan in het uiterste geval worden gesanctioneerd via de vertrouwensregel. Dit betekent dat een bewindspersoon moet aftreden als blijkt dat deze niet kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer.

In de tweede plaats is er de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het erom dat de rechtmatigheid van het optreden van (leden van) de regering ter beoordeling kan worden voorgelegd aan de strafrechter. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid werd in 1840 in de Grondwet verankerd.[25] Dit bracht met zich dat Ministers besluiten van de Koning voortaan medeondertekenden. Zij konden zich dus niet langer verschuilen achter een besluit van de Koning, maar moesten zich zélf een oordeel vormen over regeringsdaden. De ministeriële verantwoordelijkheid in haar huidige vorm bestond nog niet. Ministers konden uitsluitend door de strafrechter ter verantwoording worden geroepen voor de manier waarop zij hun ambt vervulden.[26]

Tot de grondwetswijziging van 1983 bepaalde de Grondwet bovendien dat de verantwoordelijkheid van Ministers wordt geregeld door de wet.[27]Deze delegatiebepaling werd uitgewerkt in de Wmv, waarin de plicht van Ministers werd vastgelegd om zorg te dragen voor de uitvoering van de Grondwet.[28] Deze zorgplicht is nu nog terug te vinden in twee ruim omschreven ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 355 en 356), waardoor bewindspersonen strafbaar zijn als zij opzettelijk of door grove schuld in strijd met de Grondwet of andere regelgeving bestuurlijk handelen.[29]

---

[23] De Staat der Nederlanden kan niet strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen, maar in beginsel wel bestuursrechtelijk of civielrechtelijk. Zie HR 25 januari 1994, NJ 1994/598 (Volkelarrest).

[24] Artikel 42 tweede lid en artikel 68 van de Grondwet.

[25] Artikel 75, 76 en 77 van de Grondwet van 1840.

[26] Zie ook het advies van de Afdeling van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 20. Zie ook R.K. Visser, In dienst van het algemeen belang, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen, Amsterdam: Boom 2008, p. 43.

[27] Zie nader: J.L.W. Broeksteeg, 2004, Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht (diss.), p. 124.

[28] Artikel 1 eerste lid Wmv. Oorspronkelijk vastgelegd in de Wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen. Sinds wijziging van de Grondwet in 1983 heeft de Wmv dus geen expliciete grondwettelijke grondslag meer.

[29] Bij de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886 opgenomen in artikel 355 en 356 Sr.

Het voorstel in de Herzieningswet is om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Dit betekent het einde van de zogenoemde «klassieke» strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zoals die sinds 1840 heeft bestaan. Dit doet er niet aan af dat, mocht dat voorstel tot wet worden verheven, de «gewone» strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor politieke ambtsdragers onverminderd van toepassing is. Naast de af te schaffen algemene strafbepalingen zijn er immers diverse andere artikelen in het Wetboek van Strafrecht waarin specifieke gedragingen strafbaar zijn gesteld als ambtsdelict.

b. Parlementaire immuniteit

Ook Kamerleden kunnen strafrechtelijk worden vervolgd op grond van de verdenking dat zij een ambtsdelict hebben begaan. Hierop is een uitzondering van toepassing, namelijk de in artikel 71 van de Grondwet verankerde parlementaire immuniteit. Volgens die bepaling kunnen de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor wat zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies hebben gezegd of schriftelijk hebben uitgewisseld.

De parlementaire immuniteit geeft uitdrukking aan het beginsel dat de deelnemers aan een parlementaire vergadering zich vrij moeten kunnen uitspreken, in woord en geschrift, zonder vrees voor vervolging. De achterliggende idee is daarbij dat een goed verloop van het democratische proces van besluitvorming een vrij debat vergt zonder ongepaste inmenging of vrees voor vervolging. Het beginsel markeert daarnaast de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Staten-Generaal ten opzichte van de andere staatsmachten.[30] De Kamers gaan over hun eigen vergaderorde en kunnen in dat verband optreden (eventueel met sancties) tegen onrechtmatige of anderszins ontoelaatbare uitlatingen.[31]

DEEL B – BEOORDELING WIJZIGING ARTIKEL 119 VAN DE GRONDWET

5. Herziening van de Grondwet

a. Noodzaak grondwettelijke verankering

Bij de herziening van de procedures voor de vervolging van ambtsdelicten is de vraag opgekomen of grondwettelijke verankering noodzakelijk is. Uitgaande van een «sobere» Grondwet geldt in algemene zin dat niet te snel over moet worden gegaan tot grondwettelijke regeling. Een argument tegen het behouden van een procedure voor vervolging van ambtsdelicten in de Grondwet is dat het niet noodzakelijk wordt geacht om zo'n procedure in de Grondwet vast te leggen.

Als ervan wordt uitgegaan dat ambtsdelicten onder het reguliere strafprocesrecht voldoende kunnen worden vervolgd[32], kan in de Grondwet worden volstaan met de in artikel 107, eerste lid van de Grondwet opgenomen bepaling dat «de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt».[33] Ook is de onafhankelijke positie van de PG bij de Hoge Raad al grondwettelijk gewaarborgd in zijn benoeming voor

---

[30] P.P.T. Bovend'Eert, commentaar bij artikel 71 van de Grondwet, in: Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, 2025.
[31] Artikel 72 van de Grondwet.
[32] Zie in deze zin het rapport van de Commissie Fokkens, paragraaf 6.3.
[33] Artikel 107 eerste lid van de Grondwet.

het leven.[34] Het bijzondere karakter van de vervolging van ambtsdelicten kan tot uitdrukking worden gebracht door wettelijk vast te leggen dat alleen de PG de vervolgingsbeslissing mag nemen.

De regering acht grondwettelijke verankering niettemin passend, gelet op de verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement zoals die tot uitdrukking komt in de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht.[35] Een strafrechtelijke vervolging en een eventuele veroordeling zullen in veel gevallen van invloed zijn op de inzet van de vertrouwensregel als «politieke sanctiemogelijkheid». Vanwege deze wisselwerking tussen het afleggen van politieke verantwoording en de strafrechtelijke route, ligt het behoud van een grondwettelijke verankering van de vervolgingsbeslissing volgens de regering in de rede.[36]

De Afdeling volgt de regering in haar argumentatie om de vervolgingsbeslissing in de Grondwet te verankeren. Zij merkt op dat het van belang is dat in artikel 119 van de Grondwet kernelementen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten grondwettelijk verankerd blijven.

Het kabinet is verheugd dat de Afdeling de overwegingen uit de memorie van toelichting op dit punt onderschrijft.

b. Tegengaan van politieke beïnvloeding bij opdracht tot vervolging

De regering ziet wel aanleiding om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen. Dit artikel regelt nu dat (alleen) de regering of de Tweede Kamer opdracht kunnen geven tot vervolging van een bewindspersoon op Kamerlid. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet wordt deze bevoegdheid exclusief toebedeeld aan de PG bij de Hoge Raad. De regering wijst ter motivering van deze keuze in het bijzonder op het politieke karakter van de huidige vervolgingsbeslissing, in die zin dat politieke overwegingen en machtsverhoudingen een rol kunnen spelen bij het besluit iemand wel of niet te vervolgen voor een ambtsdelict.[37]

De Afdeling onderschrijft het tweeledige bezwaar dat verbonden is aan de politieke betrokkenheid in de huidige procedure. Enerzijds kunnen ambtsdelicten onbestraft blijven omdat er onvoldoende politieke steun is om iemand te laten vervolgen. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat de regering of een parlementaire meerderheid een strafrechtelijke procedure om politieke redenen inzet tegen politieke opponenten.

Ook op dit punt is het kabinet verheugd over het instemmende advies van de Afdeling.

c. Berechting in meer instanties

Een belangrijke reden voor de regering om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen is dat de huidige bepaling voorziet in berechting in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad. Daarmee is het onmogelijk om in hoger beroep te gaan. De regering acht dit onwenselijk, mede in het licht van het

---

[34] Artikel 117 van de Grondwet.

[35] Artikel 42 tweede lid en artikel 68 van de Grondwet. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen.

[36] Zie eerder de Voorlichting van de Afdeling advisering over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, 23 november 2022, Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844 nr. 251. De regering verwijst ook naar deze voorlichting in de memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

[37] Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 3.2.1 Politiek karakter vervolgingsbeslissing.

internationaal erkende recht op hoger beroep in strafzaken.[38] De regering hanteert als uitgangspunt dat na wijziging van de Grondwet de berechting van bewindspersonen of Kamerleden wegens ambtsdelicten op dezelfde manier verloopt als bij andere delicten. Daarom wordt in het voorgestelde artikel niet langer bepaald dat berechting plaatsvindt bij de Hoge Raad, maar wordt het forum in het midden gelaten. Hieruit moet volgens de regering worden afgeleid dat na berechting door de rechtbank hoger beroep open staat bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad.[39]

Zoals de regering ook memoreert, is er bij de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk voor gekozen om berechting in eerste en enige instantie (het zogeheten forum privilegiatum) te handhaven. De regering achtte een bijzondere procedure gerechtvaardigd voor bijzondere situaties. De grondwetgever overwoog destijds dat ambtsdragers beschermd moesten worden tegen lichtvaardige vervolging. Verder werd overwogen dat ambtsdragers niet te lang het middelpunt van politieke opschudding zouden moeten zijn en dat het politieke proces niet te lang door een strafproces moest worden ontregeld.[40]

De Afdeling onderkent in zijn algemeenheid het belang van berechting in meer instanties, dat ook het uitgangspunt vormt in het Nederlandse rechtssysteem. Daarmee wordt recht gedaan aan beginselen van zorgvuldige rechtspleging en rechtsbescherming van verdachten. De Afdeling wijst er echter ook op dat het bij ambtsdelicten gaat om bijzondere situaties, waarvoor niet voor niets een bijzondere procedure geldt. Het betreft hier een zeer beperkte groep van mogelijk te vervolgen personen, namelijk uitsluitend Kamerleden en bewindspersonen. Daarenboven speelt bij de vervolging en berechting van deze politieke ambtsdragers het tijdselement een belangrijke rol. Als kwesties lang «boven de markt» blijven hangen, kan dit langdurig impact hebben op de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen van de burger in overheid en rechtsstaat.[41] Bedacht moet daarbij worden dat ook het opsporingsonderzoek al de nodige tijd in beslag zal nemen.

De Afdeling is, met het oog op het bijzondere karakter van de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen voor ambtsmisdrijven, nog niet overtuigd door de aangevoerde argumenten voor berechting in drie instanties. Mocht de regering vasthouden aan het voornemen tot berechting in meer instanties, dan adviseert de Afdeling nader te bezien en te onderbouwen wat hiervoor de meest passende vorm is.

In paragraaf 3.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de bezwaren weergegeven die de commissie-Fokkens heeft geïdentificeerd ten aanzien van de (huidige) berechting van ambtsdelicten door de Hoge Raad in eerste en enige aanleg. Vervolgens zet de regering in paragraaf 4.2 uiteen waarom – in lijn met de bezwaren van de commissie-Fokkens – ook zij aanpassing van de huidige procedure aangewezen acht, en dit zwaarder weegt dan de nadelen van het afschaffen van de bijzondere procedure.

---

[38] Artikel 14, vijfde lid van het IVBPR (Nederland heeft hierbij een voorbehoud gemaakt vanwege de afwijkende regeling in artikel 119 van de Grondwet) en het Zevende Protocol bij het EVRM (Nederland heeft dit niet geratificeerd).

[39] Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten.

[40] Kamerstukken II 1980/81, 16 164 (R 1147), nr. 8 (memorie van antwoord).

[41] Overigens is berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad niet uniek. Ook de voorgestelde Wet politieke partijen voorziet in een dergelijke procedure voor het opleggen van een partijverbod. Een snelle berechting – en daarmee tijdige duidelijkheid voor alle betrokkenen – was hierbij een belangrijk argument in de afweging van de regering.

De rol van de Hoge Raad als feitenrechter in eerste en enige aanleg betreft een afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, zoals neergelegd in artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), waarvoor Nederland om die reden destijds een voorbehoud moest maken. Op dit moment geldt deze fundamentele waarborg dus niet voor Kamerleden en bewindspersonen. Bovendien sluit de taak om op te treden als feitenrechter, en in dit kader complex feitenonderzoek uit te voeren, niet goed aan op de normale werkzaamheden van de Hoge Raad – namelijk het optreden als cassatierechter – waardoor de organisatie hier niet op is ingericht.

De Afdeling heeft hiertegen ingebracht dat het onwenselijk is dat de betrokken ambtsdrager te lang het middelpunt van politieke opschudding zou zijn. Dit zou in haar ogen pleiten voor berechting in één instantie. Het kabinet erkent dat een mogelijk jarenlange rechtsgang voor publicitaire aandacht kan zorgen en door betrokkenen naar verwachting als onprettig zal worden ervaren, maar dit geldt in beginsel voor elke strafzaak en elke verdachte. Voorts ziet zij geen rechtvaardiging om dit argument een rol te laten spelen ten aanzien van bewindspersonen en Kamerleden, maar niet voor bestuurders en volksvertegenwoordigers op decentraal niveau. Bovendien geldt in het geval van commune delicten ook nu al voor Kamerleden en bewindspersonen dat zij de gewone rechtsgang volgen. Niet valt in te zien waarom dit principiële argument in die gevallen geen rol zou spelen, maar wel doorslaggevend zou moeten zijn waar het gaat om ambtsdelicten.

6. Vormgeving artikel 119 van de Grondwet

a. Opsporing

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet regelt niet de opsporingsfase die vooraf gaat aan een eventuele vervolging. Dit is ook zo onder het huidige artikel 119 van de Grondwet. De regering ziet geen aanleiding om de opsporingsfase alsnog grondwettelijk te verankeren. Deze zal te zijner tijd worden geregeld op het niveau van een wet in formele zin.[42]
De Afdeling onderkent dat ook het huidige artikel 119 niet refereert aan de opsporing. Dat is op zichzelf echter geen reden hierover niets vast te leggen in de voorgestelde grondwetsbepaling. Hoewel de Afdeling begrijpt dat precieze regeling van de opsporing bij formele wet zal geschieden, ligt het in de rede om in de Grondwet te verankeren wie kan beslissen tot het instellen van een opsporingsonderzoek.

Reden hiervoor is dat opsporing gepaard gaat met ingrijpende bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend jegens personen met een bijzondere positie in het staatsbestel. Het enkele feit dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart is zowel politiek als persoonlijk impactvol. Een grondwettelijke verankering erkent het grote belang en de aanzienlijke impact van de opsporing bij ambtsdelicten.

Overigens merkt de Afdeling op dat de regering in een hoofdlijnenbrief nader is ingegaan op de opsporingsfase.[43] *Daarin gaat zij onder meer in op de rol van het Openbaar Ministerie als uitvoerder van het opsporingsonderzoek en de vraag hoe de opsporingsambtenaren zich zullen gaan*

---

[42] Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen.
[43] Hoofdlijnenbrief herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, 12 april 2024, brief van de Ministers van JenV en BZK aan de Tweede en Eerste Kamer, Kamerstukken II 2023/24, 34 340, nr. 22; Kamerstukken I 2023/24, 34 871, K.

verhouden tot de PG bij de Hoge Raad enerzijds en de Minister van Justitie en Veiligheid anderzijds. Voor een zelfstandige beoordeling van het grondwetswijzigingsvoorstel zou de toelichting op deze punten moeten worden aangevuld, waarbij ook wordt ingegaan op de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid en de (bijzondere en algemene) aanwijzingsbevoegdheid die hij heeft jegens het Openbaar Ministerie.[44]

b. Vervolging

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet regelt wel het geven van de opdracht tot vervolging. Deze opdracht moet worden gegeven door de PG bij de Hoge Raad. Deze regeling impliceert dat hij niet zelf belast is met de vervolging. In dat geval zou hij immers opdracht geven aan zichzelf. Het voorstel maakt echter niet duidelijk aan wie de opdracht dan (wel) moet worden gegeven. Hoewel het in de rede ligt dat deze vervolgingsopdracht aan het Openbaar Ministerie wordt gegeven, blijkt dat niet duidelijk uit de toelichting. Daarin wordt wel genoemd dat de PG opdracht kan geven tot instelling van hoger beroep dan wel cassatie.[45] *In de situatie waarin toch zou worden besloten tot berechting in eerste en enige instantie bij de Hoge Raad, ligt vervolging door de PG in plaats van het Openbaar Ministerie weer meer in de rede. De Afdeling acht het van belang in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over wie belast zal worden met de vervolging.*

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet nader in te gaan op de vraag hoe de opsporing en de vervolging onder het nieuwe artikel 119 van de Grondwet zullen worden georganiseerd en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het kabinet onderschrijft dat de opsporingsfase een grote impact heeft en gepaard kan gaan met ingrijpende bevoegdheden. Dit is inherent aan deze fase van het strafproces en geldt in zoverre voor elke persoon die onderwerp is van een opsporingsonderzoek. De grondwetgever heeft hierin echter geen aanleiding gezien in de Grondwet bepalingen op te nemen ten aanzien van de opsporingsfase. Naar het oordeel van het kabinet is niet goed uitlegbaar dat de opsporingsfase in het kader van ambtsdelicten grondwettelijke waarborging zou vergen, terwijl de grondwetgever dit in algemene zin niet nodig heeft geacht. In het bijzonder kan ook hier gewezen worden op de vergelijking met de opsporing van commune delicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen en bestuurders en volksvertegenwoordigers op decentraal niveau. Tot slot wijst het kabinet op de argumentatie om de vervolgingsbeslissing op te nemen in de Grondwet. Die is niet gelegen in de ingrijpende aard van de bevoegdheden, maar in het feit dat het passend is de verhouding tussen enerzijds het afleggen van politieke verantwoording aan het parlement, zo nodig met toepassing van de vertrouwensregel, en anderzijds de strafrechtelijke route van vervolging en eventuele veroordeling grondwettelijke te verankeren.

Het advies van de Afdeling om de memorie van toelichting aan te vullen waar het gaat om de wijze waarop de opsporingsfase en de vervolgingsfase vorm krijgen na inwerkingtreding van het grondwetsvoorstel en

---

[44] Zie in dit verband ook de ontwerpwet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie, in: Kamerstukken I 2025/26 36 125, A.

[45] Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, Algemeen deel, paragraaf 4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten.

de onderliggende uitvoeringswet heeft het kabinet ter harte genomen, en onder meer paragraaf 6.1 is aangevuld met de hierboven genoemde onderwerpen. Kortgezegd betreft dit de uiteenzetting dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de verantwoordelijkheid zal dragen voor zowel de opsporing als de vervolging van ambtsdelicten, en zowel ten aanzien van de start als de uitvoering aanwijzingen kan geven aan het Openbaar Ministerie, dat de opsporings- en vervolgingstaken uitvoert. Het Openbaar Ministerie kan niet zelfstandig overgaan tot opsporing of vervolging. De aanwijzingsbevoegdheden die de Minister van JenV normaliter heeft richting het Openbaar Ministerie blijven buiten toepassing. In plaats daarvan komen die aanwijzingsbevoegdheden te liggen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De Minister krijgt geen aanwijzingsbevoegdheid richting de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dit betekent dat de Minister van JenV op geen enkele wijze ministeriële verantwoordelijkheid zal dragen voor opsporings- en vervolgingsbeslissingen over ambtsdelicten van Kamerleden of bewindspersonen.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele kleine tekstuele en redactionele verbeteringen aan te brengen.

DEEL C – BEOORDELING HERZIENINGSWET

7. De Herzieningswet als «tussenoplossing»

De regering kiest voor een route langs twee sporen. Met de Herzieningswet (spoor I) beoogt zij verschillende praktische knelpunten weg te nemen die binnen de huidige formulering van artikel 119 van de Grondwet kunnen worden opgelost. Parallel hieraan werkt de regering in spoor II aan wijziging van de Grondwet op dit punt. Met deze keuze voor deze twee sporen en de volgorde daarvan volgt de regering het advies van de commissie-Fokkens. Kernargument voor deze keuze is dat «met het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten en onduidelijkheden niet moet worden gewacht».[46] De commissie-Fokkens noemt in dit verband dat een wijziging van de Grondwet een lange doorlooptijd heeft.

Vanuit staatsrechtelijk perspectief zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de gekozen tweesporenbenadering. Bezien vanuit de uitgangspunten van een zorgvuldig wetgevingsproces en de hiërarchie van wetgeving, ligt het in de rede dat eerst hogere wetgeving wordt vastgesteld voordat lagere regelgeving aan de orde is. Hoewel de Herzieningswet blijft binnen de grenzen van het huidige artikel 119 van de Grondwet, zou het de voorkeur verdienen om eerst artikel 119 van de Grondwet te wijzigen en daarna zo snel mogelijk bij wet een definitieve, uitgewerkte procedure vast te stellen. In dit verband ligt het in de rede de overgangstermijn zo kort mogelijk te houden.[47]

Juist doordat de Herzieningswet binnen de kaders van het (verouderde) artikel 119 van de Grondwet moet blijven, levert deze wet een aantal problemen op. In het bijzonder wordt, zoals de regering ook onderkent, het belangrijkste knelpunt in de huidige regeling niet aangepakt. De regering en de Tweede Kamer behouden de bevoegdheid om de opdracht tot vervolging te geven. Hieruit vloeit in de Herzieningswet voort dat de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid hebben om gezamenlijk aan de PG op te dragen om een voorgenomen ambtshalve opsporingsonderzoek niet in te stellen. Ook krijgen zij de wettelijke bevoegdheid om een

[46] Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, paragraaf 1 Inleiding.
[47] Voorgesteld artikel III van het Grondwetsvoorstel.

al opgestart opsporingsonderzoek te beëindigen.[48] Hierdoor blijft niet alleen gelegenheid bestaan voor ongewenste politieke beïnvloeding bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten. De mogelijkheid tot politieke beïnvloeding wordt bovendien expliciet voorzien van een formeel-wettelijke grondslag. Aldus wordt een wettelijke regeling in het leven geroepen voor politieke betrokkenheid bij opsporing en vervolging die bij de voorgenomen Grondwetsherziening juist principieel wordt afgewezen.

Het aannemen van de Herzieningswet kan er bovendien toe leiden dat minder urgentie wordt gevoeld om de herziening van artikel 119 van de Grondwet voortvarend ter hand te nemen. Dat is onwenselijk gelet op het belang om politieke beïnvloeding bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten tegen te gaan. Daar komt bij dat bij de nu voorgestelde volgorde in een mogelijk vrij kort tijdsbestek verschillende wijzigingen van de procedure plaatsvinden. Als artikel 119 van de Grondwet is gewijzigd, zal immers ook weer een nieuwe uitvoeringswet moeten aangenomen waarin de nieuwe, definitieve procedure wordt geregeld. Dit kan leiden tot onduidelijkheid.

Het voorgaande roept de vraag op in hoeverre het opportuun is om op dit moment met de Herzieningswet een «tussenoplossing» te bieden voor praktische problemen (hoe reëel die ook zijn) in afwachting van de wijziging van artikel 119 van de Grondwet. In de toelichting wordt beperkt ingegaan op de afwegingen die aan deze keuze voor twee sporen ten grondslag liggen. De toelichting maakt onvoldoende inzichtelijk waarom – mede gelet op de nadelen die hieraan kleven – de nu gekozen tussenoplossing toch wenselijk wordt geacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de Herzieningswet de opportuniteit van deze tussentijdse oplossing nader te onderbouwen en daarbij in te gaan op het voorgaande.

8. Vormgeving procedure in Herzieningswet

a. De termijn voor het opsporingsonderzoek

De PG moet volgens het voorstel het onderzoek sluiten binnen drie maanden gerekend vanaf het tijdstip waarop de Tweede Kamer en de regering van het opsporingsonderzoek in kennis zijn gesteld. De PG kan deze termijn zelf eenmaal met drie maanden verlengen. Daarna kan de Hoge Raad deze termijn telkens met drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. Van deze verlengingen worden de regering en de Tweede Kamer op de hoogte gesteld.[49]

Volgens de toelichting worden deze termijnen gesteld om de voortgang van het opsporingsonderzoek te bevorderen. Verdenkingen tegen een Kamerlid of een bewindspersoon in verband met een ambtsdelict kunnen immers grote invloed hebben op het functioneren van en het publieke vertrouwen in de betreffende politieke ambtsdrager en het openbaar bestuur in het algemeen.[50]

Hoewel het uiteraard wenselijk is dat het opsporingsonderzoek naar ambtsdelicten voortvarend plaatsvindt (zie ook onderdeel 5c), zal dit

---

[48] Artikel II, onderdeel H (artikel 485c) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.51) van de Herzieningswet.

[49] Artikel II, onderdeel H (artikel 485d) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62) van de Herzieningswet.

[50] Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, Algemeen deel, 4.1.4 Voortgang van het opsporingsonderzoek.

onderzoek vaak complex zijn en daardoor de nodige tijd in beslag nemen. In veel zaken is het onwaarschijnlijk dat het opsporingsonderzoek binnen drie maanden is afgerond. In de praktijk zal de termijn voor het opsporingsonderzoek meestal (en vermoedelijk meermalen) moeten worden verlengd. Door de genoemde termijnen in de wet op te nemen kan echter de verwachting ontstaan dat het onderzoek binnen drie maanden afgerond zal zijn. Wanneer blijkt dat het onderzoek meer tijd vergt, kan dat tot onnodige teleurstelling of zelfs onrust leiden. Het stellen van een langere termijn voor het opsporingsonderzoek kan dat vermijden. Een langere termijn laat bovendien onverlet dat de PG eerder verslag kan doen van het opsporingsonderzoek als dit al eerder is afgerond.

De Afdeling adviseert de termijn voor het opsporingsonderzoek te verruimen, bijvoorbeeld tot zes maanden. Na een eerste termijn van zes maanden zou, zoals ook nu door de regering wordt voorgesteld, de Hoge Raad kunnen toetsen of verlenging van de termijn noodzakelijk is. Het verdient overweging dat de Hoge Raad deze termijn steeds met maximaal zes maanden kan verlengen als de PG de noodzaak hiertoe kan motiveren.

b. Bijzondere procedures in het strafrecht

Naast de procedure voor de berechting van strafbare feiten kent het Wetboek van Strafvordering een aantal procedures voor de behandeling van specifieke vorderingen, verzoeken of bezwaarschriften door de rechter. Daarbij kan gedacht worden aan procedures over het beklag over inbeslaggenomen goederen of over de tenuitvoerlegging van sancties. In de Herzieningswet wordt bepaald dat in plaats van de rechtbank de Hoge Raad als rechter fungeert en de PG als officier van justitie.[51] Dat zal daarmee ook het geval zijn voor de genoemde andere procedures.

Dit betekent dat ook in die procedures geen beroepsmogelijkheid bestaat. Deze keuze is niet vanzelfsprekend. Deze procedures staan immers meer op afstand van de eigenlijke opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten. Daardoor is niet evident waarom met de behandeling van deze vorderingen hetzelfde spoedeisend of publieke belang is gemoeid als met de opsporing of berechting van ambtsdelicten, en waarom hierbij niet de gebruikelijke mogelijkheden tot rechtsbescherming kunnen worden geboden.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de Herzieningswet in te gaan op de keuze om de Hoge Raad en de PG aan te wijzen in procedures in het strafproces die niet direct verband houden met de opsporing of berechting.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

[51] Artikel II, onderdeel H (artikel 484 en 485) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.57 en 6.1.58) van de Herzieningswet.

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Justitie en Veiligheid verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma